

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2088/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱
並經主席核正)

檔 號 : CB1/BC/13/99/2

《2000年證券及期貨法例(提供虛假資料)條例草案》委員會 會議紀要

日 期 : 2000年5月25日(星期四)
時 間 : 下午2時30分
地 點 : 立法會大樓會議室A

出席委員 : 夏佳理議員(主席)
何俊仁議員
李家祥議員
曾鈺成議員
馮志堅議員

缺席委員 : 單仲偕議員
黃宜弘議員

出席公職人員 : 財經事務局

財經事務局首席助理局長
陳秉強先生

律政司

高級政府律師
羅文苑小姐

應邀出席者 : 證券及期貨事務監察委員會

首席律師
林張灼華女士

高級經理
江宇行先生

香港律師會

證券法委員會主席
余英士先生

證券法委員會會員
艾雪琳女士

年利達律師事務所

麥皓偉先生

莫傑士先生

彭樂芝女士

Liz HOWELL女士

Jonathan COLLINS先生

Philippa Allen女士

香港公司秘書公會

總裁
鄧彼得先生

列席秘書 : 總主任(1)4
梁小琴女士

列席職員 : 助理法律顧問6
顧建華先生

高級主任(1)1
司徒少華女士

經辦人／部門

I 與代表團體會商

(立法會CB(1)1632/99-00(03)、1677/99-00(01)至(03)
及1688/99-00(01)至(03)號文件)

委員察悉，條例草案旨在修訂數條關乎規管證券及期貨市場的條例，將向證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)和前綫市場營運機構(即交易所及結算所)提供

虛假、具誤導性或不完整資料的行為，定為刑事罪行。擬議的罪行條文適用於任何人根據法定責任提供的資料（“法定呈報”）及在其他情況下提供的資料（“一般呈報”）。

2. 主席告知與會者，法案委員會已合共邀請18個業內團體及有關的專業組織，就條例草案發表意見。截至目前為止，其中5個組織已向法案委員會提交意見書，而香港律師會、年利達律師事務所（一羣國際財務機構的代表），以及香港公司秘書公會的代表，將會出席是次會議，發表他們的意見。

3. 主席邀請該3個組織的代表發表意見。委員察悉，該等組織普遍支持條例草案的基本原則。他們在意見書中詳細列出的關注事項撮錄於下文各段。

資料的種類

4. 條例草案並無區分有關條文將會涵蓋的資料種類，以及在提供有關資料時是否採用正式的方式。簡單而言，條例草案涵蓋各類的資料，無論有關資料是以口頭或書面形式提供，抑或正式或非正式地提供。條例草案與現時證券法例有所不同。根據現行證券法例，只有在遵守有關提供資料的指明法定規定時，並在正式的情況下，提供虛假或具誤導性資料的行為才屬刑事罪行。然而，條例草案將刑事責任的範圍大幅度擴展至包括向監管者提供一般的資料，以及自發地向監管者提供資料的情況。條例草案會破壞監管者與市場參與者之間的坦誠溝通，以及不鼓勵有關人士向監管機構自發地提供資料，使監管機構更難取得市場資料，以致影響監管制度的成效。

“相信”資料的真實、準確及完整性

5. 根據條例草案，任何人提供“不完整”或該人“不相信屬真實”的資料，即屬犯法。第一個概念在普通法中甚為罕見。此外，因漏報任何有關資料而導致該資料成為“不完整”資料的情況，應已包括在提供“虛假或具誤導性”資料的字眼內。採用“不相信屬真實”的字眼，亦與國際慣常做法不符。把在並非確實相信有關資料屬真實資料的情況下作出陳述的行為定為刑事罪行，並不尋常。

任何人均有機會干犯有關的罪行

6. 擬議的罪行可能會令只負責傳遞資料的人士受困制。倘若某人向監管者提供的資料由第三者提供，而該

經辦人／部門

名人士可能因為提供該等資料而被判有罪，此做法並不公平。

與現行罪行的關係

7. 條例草案訂明，倘若現行法例已訂有條文，施加提供資料的規定，並把提供虛假或具誤導性資料的行為定為刑事罪行，則這項新增的罪行條文將不適用。因此，新訂的條文將會成為“概括性”條文，涵蓋現時並不會導致刑事責任的所有資料。現行罪行條文與擬議的新訂罪行條文，在字眼及涵蓋範圍上有重大分別。由於新訂條文較現行條文對須負上刑事責任的情況釐訂較低的標準，條例草案將會就資料提供訂立新的責任，以及擴大現行罪行的範圍。

與其他司法管轄區的做法並不一致

8. 在其他相若的司法管轄區，類似的條文通常會就似乎是為遵守特定的法定規定而向監管者提供虛假或具誤導性資料，實施刑事制裁措施。條例草案則遠超有關的範圍，使提供任何與監管者執行其監管職能“有關”或“相關”的資料，亦可能會導致刑事責任。此外，在海外司法管轄區，有關的罪行只適用於向監管者提供的資料，而條例草案則將適用範圍擴展至向前線市場營運機構提供的資料，其中包括交易所及結算所。

9. 代表團體就重新草擬條例草案方面，提出下列的建議：

- (a) 新的罪行條文應只適用於在正式的情況下以書面的形式向監管者提供虛假或具誤導性的資料。以口頭形式提供的資料不應包括在內。
- (b) 決定有關人士需否為提供虛假資料負上刑事法律責任的一般方式，應是證明該人是否在明知的情況下提供虛假或具誤導性的資料，而不是如條例草案現時所草擬的方式，即證明該人並非相信所提供的資料屬真實。代表團體歡迎政府當局考慮以“因漏報而導致所提供的資料成為虛假或具誤導性的資料”，取代“完整”及“不完整”的字眼，以及以“罔顧”取代“不相信”的字眼。
- (c) 條例草案訂明的罪行可適用於任何人士，這情況並不理想。有關的罪行應只適用於資料“發放者”，而不應適用於純粹是資料的“傳送者”。

- (d) 為避免釋義方面的問題，以及使市場參與者清楚明白，條例草案應附有各個概念的廣泛指引，例如說明何種資料會構成虛假或具誤導性的資料。

II 與政府當局會商

(立法會參考資料摘要(檔號SU B48/2)及CB(3)658/99-00號文件——條例草案)

委員的意見

10. 委員普遍支持條例草案，認為條例草案將有助加強市場監管機構的能力及維持市場的穩定，從而對投資者提供保障。然而，他們對代表團體的若干關注事項亦有同感。

11. 關於條例草案的涵蓋範圍十分廣泛方面，部分委員贊同代表團體的意見，認為為避免令市場參與者不願主動向監管者提供資料，應將有關的刑事責任限於以書面形式提供的資料。至於在非正式情況下提供的資料，他們建議在條例草案中加入一項規定，訂明有關人士向監管機構提供資料前，監管機構須向該名人士發出警告，提醒該名人士在擬議條文下的刑事責任。

12. 至於與提供“不完整”資料有關的實際問題，以及採用並非確實相信有關資料的真確性的概念，委員認為，政府當局應尋求方法，改善有關條文的草擬方式，以確保該等條文與國際的慣常做法一致，並使市場參與者易於明白。

13. 至於賦予前綫市場營運機構法定權力，向提供虛假資料的市場參與者施加制裁方面，主席關注到，香港交易及結算所有限公司(下稱“交易結算公司”)在2000年年中成為上市公司後，本身作為市場參與者，同時亦以前綫市場營運機構的身份對市場參與者進行監管，可能會出現角色衝突。

政府當局的回應

14. 財經事務局首席助理局長解釋，在現行法例下，法例規定提供資料的條文，一般都另有罪行條文，把提供虛假或具誤導性資料的行為定為刑事罪行。現行法例並無就向證監會及前綫市場營運機構提供虛假或具誤導性資料的行為訂立一般的罪行條文，因而影響該等機構在執行其監管職能的效果。由於市場越來越依賴資料披露

以保障投資者的利益，國際的趨勢亦是要求披露更多資料，以促進市場的透明度及效率，政府當局因而認為必須使證監會及其他前線市場營運機構有能力確保準確的呈報。故此，向證監會及前線市場營運機構提供虛假或具誤導性資料的行為，須定為刑事罪行。政府當局在擬備立法建議時，亦曾諮詢多個有關的業界及專業團體，並在條例草案定稿時已考慮該等意見。財經事務局首席助理局長強調，除就條例草案的草擬方式所提出的意見外，並無任何組織反對條例草案的基本原則。

15. 有團體關注到，除了在法定呈報提供虛假或具誤導性資料屬刑事罪行外，在其他情況下，此類行為亦定為刑事罪行。證監會首席律師林張灼華女士就此解釋，當局有必要訂定有關一般呈報的刑事條文，以堵塞現時的漏洞。現時市場參與者自發地提供虛假或具誤導性資料，或就非法定規則或守則，例如《公司收購及合併守則》、《上市規則》，及《結算規則》提供虛假或具誤導性資料的行為，並不會受到刑事制裁。在該等情況下，根據一般的刑事法，倘若只是提供虛假或具誤導性資料，往往不足以構成罪行。另一方面，雖然該規則並無就披露資料方面訂明法定規定，但證監會或市場營運機構往往倚賴該等資料作出若干重要決定，例如批准寬免一項規定，或決定應否對某事宜進行研訊等。因此，發放準確資料至為重要。林張灼華女士表示，證監會已決定不會向市場參與者施加新的法定責任，即不會規定每當證監會需要獲取特定資料時，市場參與者必須提供該等資料。證監會亦不會對不遵守非法定規則要求的行為施加刑事制裁。反之，條例草案旨在確保無論在任何情況下提供的資料均屬真實及準確。當局透過引入條例草案，可為市場參與者提供公平的交易環境。

16. 至於條例草案涵蓋的資料種類方面，財經事務局首席助理局長進一步解釋，條例草案並非旨在修改現行有關提供資料的規定，亦不是就資料提供方面訂立任何新的法律責任。當局必須強調，由於監管者須依賴獲取的資料以執行其職能，條例草案將涵蓋與監管者執行其監管職能有關的各類資料。

17. 關於對“不完整”及“不相信屬真實”的概念的關注，財經事務局首席助理局長重申，政府當局現正考慮有關的建議，以“因漏報而導致所提供的資料成為虛假或具誤導性的資料”，取代“完整”及“不完整”的字眼，以及以“罔顧”一詞，代替並非確實相信有關資料的真確性的概念。政府當局會確保條文的擬本與國際慣常做法相符，並會採用市場參與者所熟悉的用語。

18. 關於對該罪行將適用於所有人士的關注，財經事務局首席助理局長表示，無論該等資料的最初來源為何，向監管者提供虛假或具誤導性資料均屬錯誤的行為。當局會在驗證被告人的犯罪意圖後，才決定是否向該人施加刑事責任。倘若涉及提供資料的人士並不知道有關資料是虛假或具誤導性，亦沒有罔顧有關資料會否是虛假或具誤導性，則該名人士無須負上刑事責任。
19. 至於對條例草案賦予前綫市場營運機構的監管權力過大的關注，財經事務局首席助理局長回應時表示，雖然該等機構是商業機構，但獲授予重要的公共職責，負責維持公平有序的市場。向這些機構發放準確的資料，對於維持市場的穩定相當重要。至於對交易結算公司可能會出現角色衝突的關注，財經事務局首席助理局長表示，《交易所及結算所(合併)條例》(2000年第12號條例)已訂立條文，防止有關的情況。他補充，澳洲的相若法例亦涵蓋向證券及期貨交易所及期貨結算所提供的資料。
20. 至於就條例草案與相若的司法管轄區現行法例並不一致所提出的質疑，證監會高級經理江宇行先生表示，證監會在草擬現時的建議時，已就主要國際金融市場，包括美國、英國及澳洲市場的有關條款，進行研究。條例草案與該等司法管轄區的慣常做法大致相符。他向委員簡述該三個司法管轄區關乎提供虛假或具誤導性資料的法例的重點。他總結時指出，雖然每個司法管轄區的條款均具有本身的獨特性，但它們確實有若干共通之處。舉例而言，在大多數司法管轄區，以任何形式提供虛假或具誤導性資料，無論是以書面形式、口頭形式，以及是否自發地提供該等資料，均屬刑事罪行。所有司法管轄區均將明知或罔顧後果地提供虛假或具誤導性資料的罪行定為刑事罪行，而該等罪行亦適用於因漏報而導致所提供的資料成為虛假或具誤導性的資料。所有該等罪行均沒有區分資料發放者或資料傳送者，同樣適用於每名提供資料的人士。
21. 因應委員要求，政府當局承諾提供美國、英國及澳洲有關法例的摘錄，供委員參閱，並於下次會議提供當局就團體代表提出的各關注事項作出的書面回應。

政府當局

III 其他事項

22. 主席提醒委員，下次會議將於2000年5月26日上午8時30分舉行。

經辦人／部門

23. 會議於下午4時30分結束。

立法會秘書處

2000年10月3日